一季度发行量远低于前两年同期水平——

专项债为何姗姗来迟

本报记者 李华林

视点
中国新闻奖名专栏

今年《政府工作报告》提出，拟发行地方政府专项债券3.65万亿元。从规模看，这一数字比去年稍减，但考虑到我国疫情已得到有效控制，经济逐步恢复，今年专项债仍保持一定支出力度，受到了各方广泛关注。

从一季度实际情况来看，当前专项债发行迟缓，发行量也远低于前两年同期水平。那么，今年专项债发行有何不同？后续发行会否提速？重点支持哪些领域？

发行节奏有所变化

今年地方政府新增债券发行“姗姗来迟”。3月25日，湖北省发行政府债券412亿元，其中新增债券250亿元，包括一般债券100亿元、专项债券150亿元，拉开了地方政府新增债券发行的序幕，比去年晚了两月有余。

中国财政科学研究院金融研究中心副研究员龙小燕告诉记者，除发行“开闸”时间晚外，今年地方政府债券发行结构也有所不同，再融资债券成为一季度发行的主要品种，新增债券发行额度与前两年相比下降明显。

财政部发布的数据显示，今年一季度，再融资债券发行额8757亿元，占地方政府债券发行额的96%；新增债券仅发行364亿元，其中新增专项债券发行150亿元。

对比前两年，结构变化明显。以2020年为例，一季度新增债券发行量达15424亿元，其中新增专项债券发行10829亿元，再融资债券发行额仅为681亿元，仅占地方政府债券发行额的4%。

“今年一季度再融资债券唱主角，是由于优先支持在建工程后续融资，通过发行再融资债券，防止出现‘半拉子’工程，偿还存量债务。”龙小燕表示。

专项债发行节奏变缓，一个重要原因是今年提前批额度下达时间相比往年略晚。为促使专项债资金能够在年初就投入使用，往年财政部在前一年年末即提前下达一部分新增专项债额度。但是，由于2020年发行的专项债规模较大，政策效应仍在持续释放，项目建设资金相对充足，今年专项债发行没有在去年末提前下达额度，而是等到3月初，财政部才下达各地部分新增专项债额度17700亿元。

同时，与往年相比，今年更加强调专项债发行的风险防控。“按照中央经济工作会议精神和全国财政工作会议精神，地方政府债券发行要统筹发展和安全，平衡好促发展和防风险的关系，做到财政自身安全。因此，各地从抓实抓好专项债项目准备和评估做起，努力提高债券资金使用绩效，适当放宽发行时间限制，短期内对新增债券发行速度也有一定影响。”龙小燕说。

优先支持在建工程

作为地方政府投资资金的重要来源，近年来，地方政府新增债券资金主要投向民生等重大基础设施领域。

财政部有关负责人此前介绍，去年3.75万亿元新增专项债资金除了用于支持中小银行化解风险外，用于交通、市政和产业园区基础设施，以及职业教育和托幼、医疗、养老等民生服务领域约占八成，用于生态环保、农林水利、能源、冷链物流等领域约占两成。

今年《政府工作报告》提出，优化债券资金使用，优先支持在建工程，合理扩大使用范围。“今年专项债的使用主要是确保在建工程不停工。重点支持领域将更多放在利长远补短板的领域，由传统的‘铁公基’基建项目到新型基础设施项目，同时也会增加对保障民生的公共服务领域倾斜。”中国国际经济交流中心经济研究部副部长刘向东表示。

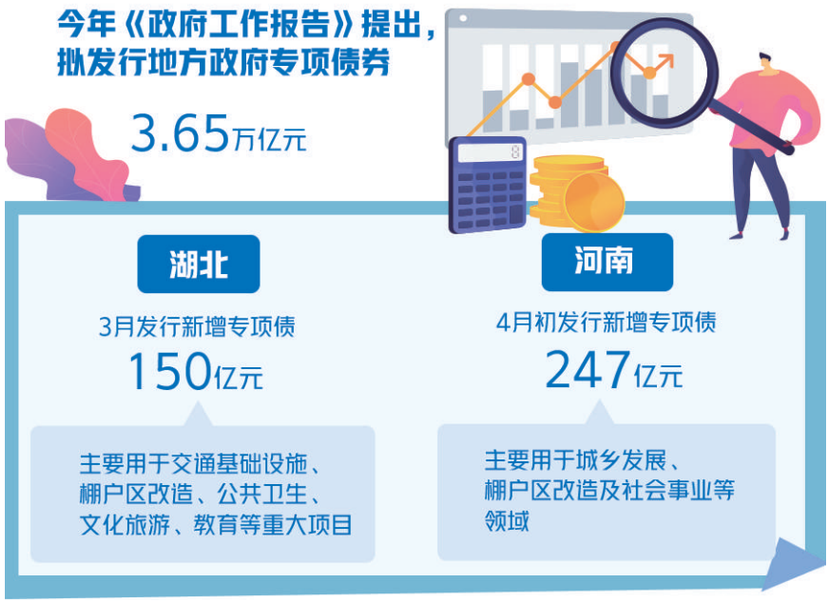
当前各地公布的资金投向也说明了这一点。比如，湖北3月发行新增专项债150亿元，主要用于交通基础设施、棚户区改造、公共卫生、文化旅游、教育等重大项目。河南4月初发行新增专项债247亿元，资金主要用于城乡发展、棚户区改造及社会事业等领域。

随着“十四五”规划全面开启，专项债投向领域也将根据宏观调控逐步调整优化，除了重点支持交通基础设施建设、农林水利等领域，还将合理扩大使用范围，用于党中央、国务院确定的重点领域项目。“比如，支持促进区域协调发展的重大工程，推进‘两新一重’建设，实施一批交通、能源、水利等重大工程项目，建设信息网络等新型基础设施等。”龙小燕说，这将有利于统筹好发展和安全，促进经济稳中求进，充分发挥专项债稳投资、补短板、惠民生的作用。

提高发行使用效率

多位专家认为，二季度新增地方债发行将有所提速。

“随着新建和在建项目陆续开工建设，预计所需资金量会大幅增加，将促使地方加快发行专项债，发债节奏将呈现加快态势。”刘向东说。



从历史发行表现来看，新增专项债通常在额度下达后的两个月内出现发行高峰。“由于今年1月至2月未发行新增专项债，3月额度才下达，加之4月至6月到期专项债数量较多，因此4月或出现专项债发行的小高潮。”兴业研究国内宏观分析师胡晓莉表示。

目前，四川、山东、湖南、河南等多地已披露二季度地方政府债券初步发行计划。比如，四川二季度拟发行地方债合计1451亿元，其中6月拟发行新增专项债761亿元。湖南二季度拟发行地方债合计1529亿元，其中新增专项债553亿元。山东二季度拟发行地方债合计1736亿元，其中新增专项债1172亿元。

专家认为，今年地方政府债券发行“开闸”时间比往年晚，也意味着专项债发行窗口期变长，有望从3月中旬一直延续到年末，释放节奏将保持相对平稳，预计不会出现扎堆发行的高峰。

在做好发行外，提高专项债使用效率也成为地方管理专项债的重点工作。今年预算报告要求各地用好地方政府专项债券，加强高质量项目储备，按照“资金跟着项目走”的原则，适当放宽发行时间限制，优化债券发行期限结构，合理扩大使用范围。

“合理扩大专项债，提高发行使用效率，不仅要精准聚焦在建项目等重点领域，还要围绕‘六稳’‘六保’要求，查缺补漏，找准关键领域和重点环节，发挥政府资金的引导作用，吸引社会资本参与进来，形成良性互动的经济循环。”刘向东表示。

龙小燕也建议，要更好地发挥专项债对经济的拉动作用，还需在坚持紧预算、妥善解决基层流动性现实问题的基础上，通过腾挪财政资金和利用债券资金，加大政府有效投资力度。同时，进一步优化市场环境，鼓励带动更多市场力量扩大投资，促进专项债投资和其他社会投资形成合力，有效拉动经济增长。

『高烧』的学区房该降温了

亢舒

家住北京市朝阳区的李晓晓女士春节前就开始在西城区物色学区房。她告诉记者，中介向她推荐的学区房大多是上世纪八九十年代建的，面积只有四五十平方米甚至更小。这些俗称“老破小”的学区房虽然年代久、环境差、面积小，可身价却很高，近段时间行情更是一路看涨。

据了解，北京一些家长在“买涨不买跌”心理驱动下，即便离孩子入学还有好几年，也希望尽快买房。海淀区某中介服务人员告诉记者，前段时间，学区房“出一套卖一套”。

业内人士普遍认为，本轮学区房“高烧”不退是因为：国家放开“两孩”政策后出生的儿童即将上小学，需求增加；疫情导致很多原本想送孩子出国读书的人打消念头，希望通过买学区房上好小学；经营贷、消费贷辗转进入楼市。还有分析认为，个别区域学区房涨价和北京房地产市场大势有关。2017年房地产调控以来，市场总体平稳，购房者进入观望期，积累了一些需求，近期有所释放。

此外，房地产中介机构违规参与炒作，也成为近期学区房上涨的一个重要推手。4月2日，北京市住建委发布消息称，针对群众反映强烈的房地产经纪机构炒作学区房行为，对海淀区万柳、翠微，西城区德胜、金融街，东城区交道口等价格快速上涨区域进行专项执法检查。在此次检查中，6家中介门店被要求暂停营业并整改，对部分中介涉嫌存在以隐瞒等不正当方式诱骗消费者交易、擅自对外发布房源信息、未书面告知规定事项等违法违规行为立案17起。

4月9日，北京住建委消息显示，近期开展房地产市场检查，26家机构被查处，被查的违规行为中包括炒作学区房。

本轮学区房上涨不止在北京，上海也出现了类似现象，引起了有关部门注意。上海市教育委员会于3月16日印发了《上海市高中阶段学校招生录取改革实施办法》，将市实验性示范性高中招生总计划进行了优化，通过名额分配的方式，使得相关区和初中获得更多的报考和入学机会，使得高中教育资源分配更加均衡。

学区房价格上涨现象不仅出现在一线城市。近期，合肥也出台了房地产调控政策，其中之一专门针对学区房：自2021年新入学起，实行同一套住房，6年内只能享有学区内小学1个学位，3年内只能享有学区内初中1个学位。合肥市房地产研究所副所长凌斌透露，有关方面调查显示，部分不良中介机构掌握了大量学区房房源，利用经营贷全额购买，再通过高卖高买，误导学区房业主和家长。

上海学区房政策出台后，引发家长和业内人士讨论。他们认为，重点或优质初高中资源定向向普通、郊区的初中和小学分配名额的措施，实际上早已在全国多个城市实施。然而优质教育资源周边的住房依然“一房难求”。当然，从长远看，政策将推动各地教育资源逐步走向均衡。

中原地产首席分析师张大伟认为，教育资源分布不均，是导致学区房价格高企的症结之一。目前，很多城市已经出台了一些举措，包括建设教育集团，优质学校帮扶普通学校，优质高中入学名额按比例分配给普通初中……以逐步实现教育资源均等化，但给学区房“降温”并非一日之功，仍需多方不断努力，持续推进。

热评

近日，江西省吉安市吉州区兴桥镇袁家村，碧水蓝天和民居相映成趣，呈现一幅生态乡村新面貌。近年来，该区深入推进农村人居环境综合整治，加快实施农业污染治理，打造生态宜居、乡风文明、生活富裕的新农村。

李 军摄（中经视觉）

系统重要性银行附加监管规定征求意见——

防范金融机构“大而不能倒”

本报记者 姚 进

我国系统重要性金融机构监管框架进一步完善。中国人民银行近日发布消息称，为完善我国系统重要性金融机构监管框架，明确系统重要性银行附加监管要求，人民银行会同银保监会起草了《系统重要性银行附加监管规定(试行)(征求意见稿)》(以下简称《附加监管规定》)，主要对附加资本提出不同梯次的要求，以及对恢复处置计划方面作出规定。

自2008年国际金融危机以来，强化对系统重要性银行的监管，防范“大而不能倒”问题成为全球金融监管改革的重要内容。系统重要性银行评估与监管主要包括发布评估办法、出台附加监管规定、确定系统重要性银行名单及差异化监管方案等工作。《附加监管规定》是系统重要性银行监管的一般性框架，既考虑了系统重要性银行监管的国际惯例，也结合了我国银行业的特点和实际监管需要，为确定不同组别和类型系统重要性银行的具体监管方案奠定了基础。

“这是继2021年1月1日实施《系统重要性银行评估办法》后，我国在完善系统重要性金融机构监管框架、有序推进系统重要性金融机构监管中迈出的重要‘第二步’。”中国民生银行首席研究员温彬表示，以此为基础，人民银行将会同银保监会认真开展评估工作，及时发布我国系统重要性银行名单、出台差异化监管实施方案，尽快达成“四步走”目标，率先实现对银行类系统重要性金融机构的宏观审慎管理。

光大银行金融市场部分析师周茂华认为，《附加监管规定》明确了附加资本要求、恢复与处置计划要求等，是此前监管制度的配套细则，有助于推动重要性系统性金融机构落实相关监管制度。

《附加监管规定》有何亮点？周茂华表示，一是文件就银行保险机构恢复和处置计划细化、统一标准，有助于后续相关工作落地；二是对附加资本充分考虑我国银行补充资本压力和信贷合理扩张需求。

温彬认为，《附加监管规定》从附加资本、杠杆率、大额风险暴露、公司治理、恢复和处置计划、信息披露和数据报送等方面对系统重要性银行提出监管要求，具体标准借鉴了国际惯例，同时符合我国银行业实际。

业内人士表示，《系统重要性银行评估办法》出台确定了如何识别系统重要性金融机构，一旦评估成为系统重要性银行，《附加监管规定》则明确如何对这些银行进行监管。可以总结为三方面：加资本、“生前遗嘱”、数据报送和风险提示。这意味着系统性重要银行将面临更严格的监管。

恢复计划与处置计划(又称“生前遗嘱”)是此次《附加监管规定》作为系统重要性银行附加监管的一项重要工具。据介绍，恢复计划需详细说明银行如何从早期危机中恢复，确保能在满足事先设定的触发条件后启动和执行。处置计划需详细说明银行如何在无法持续经营时安全、快速、有效处置，保障关键业务和服务不中断，避免引发系统性风险。在制定计划时，系统重要性银行要全面梳理重要实体、关键业务和自救资源，增加总损失吸收能力的要求，保障机构拥有充足的自救资源。通过恢复计划与处置计划的制定和审查，系统重要性银行要全面梳理风险领域和薄弱环节，提高透明度、降低复杂性，提高自救能力，防范“大而不能倒”风险。

40年履约成效显著——

珍稀濒危物种种群恢复性增长

本报讯（记者黄俊毅）4月8日，中国加入《濒危野生动植物种国际贸易公约》（CITES）40周年座谈会在北京举行。

国家林业和草原局有关负责人表示，40年来，我国坚定履行公约义务，积极推进履约行动，履约成效显著。目前，我国建立了以《野生动物保护法》《野生植物保护条例》《濒危野生动植物进出口管理条例》为主体的履约立法体系，在CITES秘书处组织的履约国内立法评估中被评为最高等级。进一步完善了我国的履约管理和执法体制机制，建立了较为高效的监管体系，在实施国际贸易监管以及参加全球联合打击行动中得到国际社会充分肯定。

同时，我国对进口CITES附录II、III所列野生动植物及其制品实施进出口证明书制度，对食用陆生野生动物和以食用为目的猎捕、交易和运输陆生野生动物予以严格禁止，对商业性进口和国内加工销售象牙及制品持续实施严格禁止措施等。建立部际联席执法协调机制，强化执法监管，开展专项打击行动，组织行业协会、民间团体、相关企业成立互联网联盟，共同打击非法野生动植物贸易。

此外，我国还积极利用“世界野生动植物日”“爱鸟周”等重要节点广泛开展宣传教育，不断增强公众履行公约和保护野生动植物的意识。深度参与国际规则制定，多次当选CITES常委会亚洲区域代表、植物委员会委员或候补委员，代表亚洲国家发声。目前，我国与18个国家和11个国际组织建立了合作关系，支持有关国家加强履约能力建设。

通过40年不懈努力，我国90%的植被类型和陆地生态系统、65%的高等植物群落、85%的重点保护野生动物种群已得到有效保护。大熊猫、朱鹮、苏铁、珙桐等珍稀濒危物种种群实现恢复性增长。藏羚羊野外种群数量从上世纪90年代的6万只至7万只，增长到现在的30万只至40万只。

国家林业和草原局有关负责人表示，下一步，我国将继续加强野生动植物及其栖息地的源头保护，禁止野生动植物非法交易，革除滥食野生动物陋习，不断完善法律法规和规章制度，发挥部门间CITES执法工作协调小组作用，做好野生动植物资源监测，强化野生动植物管理，加强履约执法和谈判队伍能力建设，加大法律普及和宣传教育力度，推进对外合作与交流，严惩非法猎捕（采集）、交易、利用、运输和进出口野生动植物行为。